Comisión Especial de Cooperativismo
Carpeta Nº 1832 de 2017

Versión Taquigráfica N° 1177 de 2017

PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA A TRAVÉS DE LAS COMPRAS ESTATALES

Normas

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 4 de setiembre de 2017

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante José Querejeta.
MIEMBROS:	Señores Representantes Roberto Chiazzaro, Lilián Galán, Rodrigo Goñi Reyes, Mabel Quintela y Daniel Placeres.
INVITADOS:	Por el Ministerio de Economía y Finanzas, señor Alejandro Zavala (Asesor).
	Por el Ministerio de Industria, Energía y Minería, Director Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME), señor Rafael Mendive.
SECRETARIA:	Señora Virginia Chiappara.
PROSECRETARIA	Señora Lilián Fernández Cítera.

SEÑOR PRESIDENTE (José Querejeta).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Se ha dado entrada al asunto que figura en el Repartido Nº 687, Carpeta Nº 2012: “Cooperativas sociales que prestan servicios a entidades del Estado”. Este es un proyecto presentado por el Frente Amplio que tiene que ver con el atraso que tienen las cooperativas sociales con la DGI y el BPS cuando no cobran en el Estado. Cuando estuvo la delegación de la Dirección de Cooperativas Sociales del Mides por el proyecto de compras estatales, mencionaron que estaban haciendo una modificación a la Ley de Cooperativas Sociales. Esa modificación, que es un proyecto referido al cobro de las cooperativas sociales, en transición a cooperativas de trabajo, estaba en el Ministerio de Economía y Finanzas porque había algunos requisitos como quitas tributarias, etcétera.

La Comisión da la bienvenida al señor Alejandro Zavala, asesor del Ministerio de Economía y Finanzas, que ha sido invitado para tratar el proyecto de ley de promoción de la economía social y solidaria a través de las compras estatales.

SEÑOR ZAVALA (Alejandro).- Muchas gracias por la invitación.

El proyecto de ley y su exposición de motivos iba acompañado de una serie de preguntas y dudas bastante específicas. El Ministerio no cuenta con esa información, relevada de esa manera; cuenta con lo que tienen ustedes, o sea, la información presupuestal. Se me ocurre que la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado quizá esté haciendo un seguimiento más detallado para conocer esos aspectos que entiendo son relevantes para medir los impactos del proyecto de ley que está a consideración.

De todas maneras, tenemos una opinión con respecto a las generalidades y particularidades del proyecto de ley. La generalidad es compartible; es claro que hay una voluntad manifiesta de cuidar ciertas formas de asociación económica y social para la producción de bienes y servicios. Entendemos que la herramienta que está planteada pretende hacer una discriminación positiva o, por lo menos, al momento de asignar las compras públicas atender ciertas formas organizativas. Compartimos el espíritu del proyecto; no encontramos nada tremendamente complicado o que sea muy grave para el Poder Ejecutivo, pero sí tenemos algunas interrogantes sobre algunos artículos.

En particular, haciendo referencia a lo que se mencionaba sobre las cooperativas sociales, vemos que proyectan una suerte de cesión de crédito de pago hacia un fondo que se crea, del Fondes. Este es un problema habitual, que tiene que ver con los plazos del pago, intervención del Tribunal de Cuentas, etcétera. Las cooperativas sociales implican una rendición de cuentas a un nivel muy detallado y eso, por lo general, se da contra la lógica más o menos estable de que nada sale en treinta días. Entonces, como tienen que rendir en treinta días, terminan rindiendo sin haber recibido el dinero, y se generan atrasos en la DGI y el BPS.

Esto que planteaba el Mides no solo pasa con las cooperativas sociales; quizás ahí, por la intensidad de la mano de obra y del servicio que se presta, la situación es más acuciante. Cuando se trata de insumos, se puede bicicletear al proveedor, pero si se trata de personas y salarios, no hay mucha vuelta. Parece ingeniosa la modalidad que encontraron para adelantarse a una cesión de crédito, que después este fondo del Fondes cobraría al inciso de la unidad ejecutora. Si no entendí mal, ese es el mecanismo, y parece interesante.

Sobre las definiciones no vamos a opinar; no vamos a opinar si las categorías que están creadas corresponden o no, porque son las que el legislador quiere crear. Más allá de acompañar la generalidad del proyecto, tenemos algunas dudas con respecto a los mecanismos de competencia, al margen de preferencia y a lo que ustedes llaman reserva de mercado. Al respecto, ya tenemos algún antecedente específico, la Ley N° 18.362, de Rendición de Cuentas, de 2008, y un decreto reglamentario de los Ministerios de Industria, Energía y Minería, y Economía y Finanzas que no va sobre estos aspectos.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- ¿Qué artículos de la ley serían?

SEÑOR ZAVALA (Alejandro).- Los artículos de la Ley N° 18.362, que están reglamentados por el Decreto N° 371 de 2010 -que, como ya mencioné es un decreto conjunto de los Ministerios de Economía y Finanzas y de Industria, Energía y Minería-, son el 43 y 44. En el artículo 41 se habla de compras públicas, pero estos dos son los que refieren a lo que se creó en su momento, que era un coto para las micro, pequeñas y medianas empresas. Este decreto establece las particularidades y las condiciones que se aplican porque la ley fue más general que la que ustedes están planteando aquí, y si bien estaba establecido el porcentaje del componente nacional, no lo estaban los márgenes de preferencia, o estaban establecidos los máximos. Hago esta referencia porque lo que ustedes están planteando tiene una lógica parecida a esta, a pesar de que está mirado desde otro lugar, no sobre el tamaño y el monto de las empresas, sino sobre la estructura societaria, en cómo se emparentan; es mucho más común que existan emprendimientos cooperativos pequeños que grandes. Repito, esto está regulado por ley y por el decreto reglamentario, que establece márgenes de preferencia para quienes cumplan con determinadas condiciones.

La ley establecía que había que poner otras condiciones, por ejemplo, las certificaciones de calidad o mejoras en el medio ambiente; el decreto solo toma la parte de certificaciones de calidad, pero podría haber tomado otras cosas. Se ve que en 2010, cuando se dictó el decreto, había una preocupación específica del Ministerio de Industria, Energía y Minería por estimular las certificaciones en los procesos de calidad. Digo esto porque quizás la modificación de este proyecto podría adelantar parte de lo que ustedes quieren hacer, más allá de que el proyecto se apruebe, y alguna otra cosa que ustedes quieran mejorar quizás se podría conversar con el Ministerio de Industria, Energía y Minería de manera de ir perfeccionando las herramientas que ya tenemos. Esta es una herramienta bastante determinante. Es verdad, esta herramienta está acotada y

regulada a un espacio mucho más chico que el que ustedes plantean, pero digo esto porque quizás se puede ir avanzando en algo.

Con respecto a los márgenes de referencia, obviamente uno podría opinar que los porcentajes tienen que ser 20%, 12% u 8%. La regulación anterior que existe para las mipymes es del 8% o el 16% máximo, pero nosotros no tenemos problema con eso.

De hecho, tenemos problemas con cómo está redactado el artículo 9° en cuanto a las reservas de mercado, porque se trata de una reserva genérica. Más allá de que uno comparte la idea y la propuesta que está detrás, estamos hablando de que el Estado va a pagar más caro lo que podría pagar más barato. Estamos poniéndole un sobreprecio al Estado para priorizar o fomentar determinadas cosas. En cuanto uno pone los márgenes de referencia, esos márgenes están acotados. Uno sabe que no va a pagar más de un 20% de lo que pagaría por la oferta más barata de algo que no cumpla con estas condiciones. En cambio, en el artículo 9°, así como está redactado, ese 30% del margen de preferencia puede ser infinito. Como le reservamos el mercado, aquí no va a ir el tope. El que está adentro de la reserva podría ofertar 150% más y deberíamos comprarlo. Vuelvo a la referencia de la ley que ya existe con respecto a las mipymes que le reserva una parte del mercado, pero lo topea con respecto al referente más barato, que está fuera del margen de reserva del mercado.

Es verdad: es un 10% de la reserva del mercado, pero pongámosle que fuese el 30%. Usted compite en este 30%, siempre y cuando al más barato del otro 70% no lo supere en tanto, porque si lo supera mucho, el Estado no va a comprar. Uno hace una reserva de mercado, pero por otro lado, se cuida de que no haya abuso de esa reserva. Así como está, el artículo no tiene ninguna restricción. Entonces, nos podría suceder -o no- que tuviésemos una oferta 150% más grande, o sea que no entraría dentro de la reserva de mercado; en consecuencia, como tiene el 30% de esa licitación, habría que pagar sobre ese porcentaje un 150% de sobreprecio.

Entonces, acompañando el espíritu de la ley y la voluntad de los legisladores, nos parece que debemos ser cuidadosos para evitar abusos, para que la herramienta termine siendo de promoción y para que no haga subsistir a entidades o a colectivos que se abusen de esa pequeña grieta legal que le estamos construyendo. Quizá se podría hacer un contrapeso en el sentido de que vamos por un mercado asegurado, pero que no podrá superar el tanto por ciento que ustedes estimen la mejor oferta que esté fuera de ese espacio reservado.

Después hay algunas cosas menores. Por ejemplo, en el artículo 7º se hace referencia a la contratación de eventuales o personal extraordinario. Asumimos que ustedes tienen claro que acá hay un problema: quizás esto lo podamos ver en la reglamentación, pero no puede ser cualquier cosa. Efectivamente tiene que ser personal extraordinario; efectivamente debe ser eventual. Si yo no interpreté mal la norma, su filosofía tiene que ver con el componente cooperativo de sus integrantes, porque podría suceder que tengamos una cooperativa de tres, cuatro o cinco personas con cincuenta eventuales para hacer el trabajo, que serían asalariados de la cooperativa. Eso podría suceder: yo no digo que esté mal, sino simplemente que si eso no se prevé, estaríamos desvirtuando la lógica de lo que está planteado; ni mal, ni bien, simplemente algo distinto. Tal como está redactado el artículo 7º, quizás queda demasiado librado a la reglamentación; en todo caso, eso se puede conversar con el Poder Ejecutivo. Así como está redactado, me parece que no estamos haciendo nada equivocado, pero si no lo reglamentamos bien, podemos terminar metiendo por la ventana algo que no queríamos. Igualmente, esto me parece absolutamente menor en lo que tiene que ver con la descripción del proyecto.

Obviamente no consideramos que el resto de las disposiciones sean opinables, por lo menos no en lo que refiere al Ministerio de Economía y Finanzas. Sí me parece que sería bueno restringir la reserva de mercado con algún reaseguro, estudiando cómo hacemos dialogar esto con lo que ya existe: en verdad, no sabemos si el Ministerio de Industria, Energía y Minería le está sacando su jugo, pero es una herramienta que en su momento tenía lógica y tiene cierta potencia a pesar de estar mucho más acotada que la que presentan ustedes.

Las otras preocupaciones son generales -imagino que ya las habrán tenido- y tienen que ver con que hay algunas cosas en las que no hay producción nacional, no hay servicios, no hay servicios nacionales: eso ustedes lo prevén.

Habría que pensar -quizás se pueda hacer en el decreto- cómo se establecen los topes por unidad ejecutora o por Inciso. En la ley que tenemos vigente, eso se hace el año anterior: en función de lo que se gastó, se define

cuál es el área objetivo al año siguiente, que estaba dentro de esa reglamentación. Quizás eso se podría hacer: antes de iniciar el año, las unidades ejecutoras resolverán qué espacio van a reservar, en qué licitaciones, etcétera. Se trataría de pensar una manera de que efectivamente se pueda cumplir esto porque, si no, tenemos una previsión por la que todo el mundo se va a excusar y a decir: "Ese porcentaje no es para mí; es para otro de la unidad ejecutora o para otro del inciso", como nos pasa con la cuota para afrodescendientes o discapacitados. Cuando la norma queda muy genérica, a nadie le toca cumplir con la cuota. Entonces, quizás ahí haya que pensar algún mecanismo, tal vez no muy detallado, que por lo menos le permita a la Administración tener claro cuál es el punto de inicio y contra qué se compara ese porcentaje: si la comparación se hace al final del año, al final del quinquenio, etcétera.

En definitiva, se debería pensar un mecanismo que haga que la norma se pueda instrumentar, porque si no, se cae en la tentación de que "el problema nunca es mío", algo bastante común en la Administración. Entonces, se trata de limitar esa discrecionalidad del Poder Ejecutivo; de lo contrario, después nos van a reclamar que no lo hicimos, en una suerte de "Fuenteovejuna" donde no se sabe de quién es la culpa. Esa es otra debilidad que tiene que ver con el mecanismo; sobre el fondo del asunto no hay nada más que aportar.

Al final se me genera una duda sobre el fondo de anticipo de pago -que es una buena idea para solucionar el problema de liquidez que tienen algunos emprendimientos-, en el sentido de si estos pasos que ustedes plantean, que tienen que ver con la intervención del Tribunal de Cuentas, etcétera, solucionan el problema. Adviértase que el Tribunal de Cuentas tiene sus plazos para intervenir, puede ser de inmediato o no; a veces lo hace el contador delegado y otras va al tribunal. En el caso de que vaya al Tribunal, tiene cuarenta y cinco días y puede autosuspender su plazo. Entonces, simplemente dejo planteada la duda, porque no querría que todos nos quedemos con la sensación de que hemos solucionado un problema y que después no sea así. Esto tiene que ver con la gestión administrativa de los procesos de pago, que no siempre son tan lineales, en el sentido de que cuando interviene el contador delegado en el inciso o en la unidad ejecutora, lo hace en el mismo momento -entonces, es un día o dos-, pero cuando no interviene el contador y se eleva al Tribunal de Cuentas, son cuarenta y cinco días como mínimo. Entonces, va a pasar que no se tiene terminado este proceso, no se puede dar la cesión de créditos y se tiene el mismo problema con la liquidez; pero no tengo una solución ante esto. Simplemente hago el planteo de que me parece que es un problema que podría aparecer: lamento no tener una propuesta para solucionarlo. Me parece que está muy bien planteada la idea, pero quizás pueda haber algún problema instrumental concreto respecto al funcionamiento actual de los delegados del Tribunal de Cuentas.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Agradezco los aportes del señor Alejandro Zavala. Para nosotros realmente es muy importante conocer la visión del Ministerio de Economía y Finanzas, para recibir esa sana advertencia desde el patrimonio estatal, en la medida en que estos mecanismos terminan costando más al Estado; y el Estado somos todos.

Creo que es muy interesante el aporte de lo que se trabajó y se analizó para legislar sobre el caso anterior que nos mencionaba el señor Zavala. Comparto plenamente -ya lo hemos dicho en otras instancias anteriores- que hay que establecer algunos topes. Hay que pensar en fórmulas que impidan que quede una sola empresa que pueda establecer cualquier precio y que el Estado esté obligado a pagarlo. Reitero que esos serían sobreprecios que paga todo el Estado.

En otro orden, ¿hay evaluación sobre el mecanismo anterior?

SEÑOR ZAVALA (Alejandro).- Quizás la tenga el Ministerio de Industria, Energía y Minería; nosotros no la tenemos.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Otra perspectiva que nos gustaría tener desde el Ministerio de Economía -sé que no es fácil-, tiene que ver con una opinión general sobre cómo se afectaría al resto de las empresas que estarían compitiendo con estas a las que se les reserva mercado. Me interesaría conocer qué opinión *a priori* se puede tener sobre cómo afectan estos mecanismos en el resto de las empresas que están compitiendo en el mercado sobre estos rubros.

SEÑORA GALÁN (Lilian).- Agradezco los aportes recibidos: pido disculpas porque llegué tarde y quizás formulo estas preguntas precisamente porque no pude escuchar toda la explicación del invitado.

Hay algo que no entiendo con respecto al artículo 9º. Cuando redactamos este proyecto de ley, con la presencia de todos los asesores, tuvimos ante nosotros el resto de la normativa que hace referencia a las compras públicas y por supuesto la de las mipymes. Por eso no entiendo cuando se hace referencia al mecanismo de reserva de mercado del 30%, concretamente cuando dice: "Este porcentaje de reserva deberá verificarse para cada organismo o unidad ejecutora pero contabilizando solo en aquellos rubros en lo que exista oferta de los emprendimientos definidos". Luego, en el artículo 10 se establecieron unos márgenes de preferencia y yo creo que eso es un resguardo para el Estado sobre lo que advertía que podía pasar el señor Zavala. Entonces, se establecen esos márgenes de preferencia, de acuerdo a si son micro, pequeños o medianos emprendimientos y después se hace mención a la evaluación económica y técnica de las ofertas, que se realizarán en base a los criterios establecidos en el procedimiento de compras correspondiente. Mi pregunta va en el sentido de si lo que señalaba el señor Zavala con respecto al artículo 9º ya no está contemplado en el artículo 10.

Asimismo, tengo una pregunta con respecto al artículo 7º, que señala la contratación de trabajadores de manera extraordinaria. Aquí establecimos que los emprendimientos podrán contratar trabajo asalariado adicional sobre su nómina de socios con destino a tareas o exigencias que puedan considerarse extraordinarias o transitorias, pero indudablemente, eso estaría acotado a la Ley de Cooperativismo, que dice que solo el 20% del personal podrá ser dependiente. Entonces, la pregunta es si no se considera que el artículo 7º estaría complementado por lo que establece la Ley de Cooperativismo.

SEÑOR ZAVALA (Alejandro).- Se podría especificar lo del 20%, si es la voluntad de los legisladores.

Con respecto al artículo 9º y 10, se trata de dos mecanismos. No es el artículo 10 dentro del artículo 9º. Los topes podrían estar en el artículo 9º, estableciendo un límite a la reserva del mercado. Una cosa son los márgenes de referencia, que podrá haber o no con reserva de mercado, y lo otro, es el 30% de reserva de mercado.

Respecto a la pregunta planteada por el señor diputado Goñi, no tenemos ningún estudio, ninguna evaluación de lo que ya se aplicó para las micro, pequeñas y medianas empresas. Entendemos que hay que prevenir los eventuales problemas que se puedan generar acotando los porcentajes, las diferencias y las distancias.

Más allá de la teoría, uno puede pensar que la imperfección del mercado puede o no habilitar una intervención, pero después, está la práctica con mercados pequeños como los que tenemos y con proveedores nacionales no muy expandidos.

Reitero que existe una normativa para proveedores nacionales, aunque menos ambiciosa que esta. Uno podría preguntarse cómo afecta esto al resto de las empresas o a los proveedores nacionales separándolos de los proveedores no nacionales. Uno podría pensar que la voluntad del Estado sería, en primer lugar, potenciar los pequeños emprendimientos -por lo menos, los del programa de Gobierno- por la significación que tienen con respecto a la mano de obra. Aunque todos sabemos que las que son más extensivas en mano de obra son las empresas nuevas y uno puede pensar en la distribución de la ganancia, etcétera, la primera prioridad son los emprendimientos cooperativos que, naturalmente, son nacionales.

La segunda prioridad podrían ser las empresas nacionales no cooperativas que agreguen valor o que se dediquen a la producción nacional, como se define con el 35% del componente nacional. En tercer lugar, está el proveedor internacional o multinacional que puede generar mucha mano de obra pero que no sería imprescindible priorizar.

En cuanto a la pregunta del diputado Goñi, si la preocupación es específica sobre las empresas nacionales, podría agregarse cuál es el desplazamiento generado, cómo afecta en el mercado actual, porque, en este caso, no se crea mercado nuevo, sino que se redistribuye el ya existente. Esto podría generar situaciones no deseadas, por ejemplo, problemas de empleo. En el caso de una multinacional que importa, el empleo se genera en otro lado, pero si se trata de una industria nacional, se podría estar beneficiando a un mecanismo de generación de empleo y perjudicando a otro.

Más allá de lo teórico, no tenemos evidencia que nos pueda afirmar que va a dar un resultado negativo. La voluntad es ir explorando este camino, por eso lo acotado de los márgenes y de las preferencias. No entendemos que sea muy agresiva la iniciativa como para decir que se va a quedar con el 50% de la

habilitación y, además, se le va a contabilizar un sobreprecio del 50%. Estamos hablando de porcentajes acotados y nos parece que valdría la pena la experiencia, con esta salvaguarda: el 30% nos genera una preocupación importante, porque puede pulverizar a algunas empresas que no puedan competir porque no cumplen con el 35% del componente nacional.

SEÑOR PLACERES (Daniel).- Hace un tiempo concurrió a esta Comisión un representante de Urutransfor, la fábrica de transformadores.

En el artículo 9º, se plantea un 30% de tope de mercado y es verdad que Urutransfor compite y que si pierde UTE le guarda el 50% al precio del que ganó. Después, se ve si a la empresa le cierran los números.

Respecto a la Ley Nº 19.292 que trabajamos sobre la pesca artesanal y la granja familiar, luego de un largo período, recién ahora, fueron ratificados dos emprendimientos granjeros para tener la posibilidad de venderle directamente al Estado. ¡Si habrá que trabajar en el tema!

Creemos que la Ley Nº 18.407 es la que regula el tope de trabajadores asalariados, pero no está especificado y creo que lo que abunda no daña.

Lo que se habló de Urutransfor, por más que sea el 30% de tope de mercado, no podría ser superior al 70%, porque, si no, estaría subsidiando un producto que no es competitivo. Eso está pensado que sea así, pero no lo hemos puesto.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- No significa que no pueda ser superior al 70% el tope de mercado. Sí, puede ser superior en función de lo establecido en el artículo 10.

Estamos pensando en la aplicación y cuanto más perfecta sea una ley, menos dificultades va a tener. Por lo tanto, vale la pena hacer ese agregado en el artículo 7º, porque no esta de más, además de establecer en el artículo 9º que los márgenes serán los que se establecen en el artículo 10. Capaz que debemos cambiar el orden de los artículos; establecer primero en el artículo 10 los márgenes de preferencia y luego, cuando hablamos de las reservas del mercado, decir que los márgenes de preferencia del 30% serán los del artículo que lo antecede, ya que facilita la aplicación de la ley.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Tengo una duda respecto al artículo 15 que tiene que ver con el fondo de anticipo de pago.

Si escuché bien, lo que se dijo fue que se estaba de acuerdo con este mecanismo, pero para ustedes ¿quién determina este subfondo de partición que corresponde al Fondes- Inacoop? Acá no está claro; si quien lo determina es el Poder Ejecutivo a través de un decreto o Inacoop ¿ustedes tienen alguna interpretación sobre lo que dice el proyecto? Me refiero al artículo 15.

Además, de alguna manera, se estaría modificando la ley que institucionalizó el Fondes que, en definitiva, estableció que determinados fondos públicos fueran específicamente para los emprendimientos del Fondes. Aquí irían para algo diferente, que puede estar emparentado pero es diferente. Por eso, pregunto si no implicaría una modificación de la ley que institucionaliza el Fondes y si no habría que tomar resguardo en cuanto a los recursos que se utilizan. En definitiva, lo que se estableció fue que parte de los recursos del Banco República fueran utilizados para una finalidad específica. Aquí se estarían utilizando para otra finalidad.

SEÑOR ZAVALA (Alejandro).- Nosotros vemos todo esto como una modificación del Fondes.

Cuando se creó el Fondes, entendimos que iba a ir evolucionando, tratando de acompañar al Gobierno y al Estado en general a solucionar problemas que tuvieran que ver con su competencia. Es verdad que esto, estrictamente, no es de su competencia en el sentido literal, pero nos pareció que entraba dentro de la lógica, de la filosofía con la que se había pensado. No lo vimos disparatado; nos pareció que entraba dentro de la voluntad que es favorecer a cierto tipo de emprendimientos, acompañarlos, apoyarlos, darles asistencia financiera y técnica. Básicamente, esto es asistencia financiera; es dotarlo de liquidez durante el tiempo en que el Estado no haya pagado.

Todos sabemos que no es un tema de capricho, sino de cómo funciona. Las empresas medianas y grandes tienen colchón financiero como para prever esto. De hecho, una de las cosas que nos preocupa son los sobre costos que implica para el Estado esta demora financiera. La empresa cobra esto; ya prevé que le vamos a pagar en 180 días y prevé el costo financiero correspondiente. En el caso de los pequeños emprendimientos, afecta la capacidad de funcionamiento: incluir ese costo financiero puede implicar un sobre precio que los perjudique en la competencia contra una empresa que tiene otro nivel y otros costos de financiamiento. La intención del artículo es compartible; viene a nutrir al Fondes de una herramienta más para acompañar en ese proceso de consolidación y creación de emprendimientos autogestionados de desarrollarlos como proveedores del Estado. Hasta el momento, el Fondes no tiene una herramienta para fomentarlos como proveedores del Estado.

Entendemos que modifica la ley de creación del Fondes y, como decía al inicio, para nosotros esto no es un problema, porque se trata de un organismo creado recientemente, que va a ir evolucionando, abriendo nuevos nichos y cerrando algunos que perdieron su vigencia. Por eso, tampoco nos preocupamos mucho por la reglamentación: entendimos que se trata de un área nueva del Fondes y que este debería hacer una propuesta acerca de los montos, lo cual aquí tampoco se establece. Entendimos que la voluntad es que el Fondes se apropiara de esta herramienta e hiciera una propuesta. Obviamente, lo tendrá que hacer el Poder Ejecutivo: de mi dinero, de mis fondos actuales puedo destinar tanto y lo voy a instrumentar de tal manera.

De todos modos, más allá de detalles, el Fondes podría tomar iniciativas distintas a las que están contempladas en su ley de creación, porque esta también contiene algunas definiciones generales. Me parece que aquí hay una voluntad explícita de los legisladores, quienes encomiendan al Fondes dar una mano en esta tarea, que va a implicar sobrecostos en las cuentas públicas y un costo de asistencia financiera para tratar de desarrollar esta área de proveedores. Me parece que la voluntad es que, por un lado, el Estado compre, o sea, que tengan mercado asegurado, por sobreprecio o por mercado cuidado y, por otro, solucionar el problema financiero de acceso a ese mercado.

Nosotros asumimos que el Fondes había sido consultado acerca de su voluntad de colaborar en esta iniciativa, que para nosotros, se adapta conceptualmente al espíritu con el que se creó el Fondo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de Alejandro Zabala.

(Se retira de Sala Alejandro Zabala)

(Ingresa a Sala el señor Rafael Mendive, director de Dinamype)

——Agradecemos la presencia del señor Rafael Mendive, director Nacional de Artesanías, Medianas y Pequeñas Empresas.

SEÑOR MENDIVE (Rafael).- Buenas tardes.

Ustedes nos enviaron cuatro preguntas, de las cuales, en realidad, para la Dinapyme, la pertinente es la cuarta; las tres primeras -sobre volúmenes de compras, diferenciación por sector, etcétera- son más para la Agencia de Contrataciones y Compras del Estado.

La cuarta pregunta era cómo este proyecto de ley podía impactar en los demás sectores de la economía y lo que traemos es el ofrecimiento del Ministerio -no solo de la Dirección- de colaborar con algunos aspectos de la propuesta que, a nuestro criterio, se podrían mejorar.

Desde hace años, el Estado viene propiciando la participación de micro, pequeñas y medianas empresas en el proceso de compras públicas. La verdad es que falta mucho por recorrer. Cuando vemos los números de cuántas empresas participan en procesos de compras públicas, constatamos que son pocas. Cuando se miran los números de cuántas participan en licitaciones, de cuántas certificaciones se sacan para participar en licitaciones, ese número aumenta, pero siempre son las mismas empresas. Son menos de quinientas las que se han acogido al régimen de sacar el certificado Pymes para participar de las compras del Estado.

¿Por qué ha sido tan lento ese crecimiento? Seguramente, ustedes ya lo saben. Uno de los objetivos al que apunta el proyecto -el que más valoramos- es el fondo para el pago a tiempo. Ya adelanto que creemos que

ese fondo debe hacerse extensivo a las micro y pequeñas empresas, sean o no de economía social. El objetivo del Estado no es que cuando una microempresa gana, cobre el prestamista y no el empresario.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- ¡Muy bien!

SEÑOR MENDIVE (Rafael).- Nuestra idea es preguntarnos acerca del grado de impacto que puede tener en pequeñas localidades una reserva de mercado tan alta y para cualquier modalidad de compra, sin vinculación con el precio. Por ejemplo, imaginemos a un pequeño panadero, en una pequeña localidad del interior, que saca adelante su empresita con su familia, sin ningún empleado, que paga los impuestos. Este panadero le vende a la escuela de la localidad las tortugas a $ 5 pesos cada una y aparece un emprendimiento amparado en esta eventual ley y le puede vender el 30% de las tortugas que compra esa escuela a $ 15 cada una. No tiene racionalidad.

Se entiende la intención. Hay que trabajar. La base presentada es valiosa y los objetivos son totalmente compartibles, pero creo que habría que trabajar un poquito más para lograr que beneficiar a uno no signifique dañar a otro. Sobre todo, hay que buscar -esto es una aspiración para todo el sistema de compras públicas- que, además de acotar el margen de referencia en precio, en algunos sectores, se acote en cuanto a duración.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- ¡Muy bien!

SEÑOR MENDIVE (Rafael).- Les cuento algo que nos ocurre; nadie cree que sea así, pero lo es. Según nos cuentan, cuando se elaboró el decreto de compras públicas, existían dos opiniones: una a favor de exigir a las MPYMES el certificado de calidad y otra -que, finalmente, pesó más- que la certificación de calidad era una vara demasiado alta para las MPYMES. Por lo tanto podría bastar, transitoriamente, que hicieran un proceso de asistencia técnica en algunas áreas que el proceso fija para tener una gestión más eficiente. Además, encomienda a la Dinapymes que esa asistencia sea gratuita y le da la posibilidad a la Dirección de no emitir certificados si la empresa no pasa esa capacitación.

¿Qué sucede en la realidad? Algunos años, ha habido problemas de presupuesto, pero ese no ha sido el caso de los últimos años, en los que ha habido presupuesto pero no ha habido interés de parte de las empresas. Por otro lado, obligarlas a pasar un proceso de asistencia técnica sin voluntad es absolutamente inútil. Es gastar dinero. Entonces, también habría que acotar con respecto a que el Estado compre lo mejor posible.

Nosotros hemos hecho una recorrida por las intendencias del interior diciéndoles lo siguiente: si, por ejemplo, tienen dos empresitas que arreglan caminos vecinales -lo cual, por el volumen, puede no ser interesante para grandes empresas nacionales y siempre ganan las mismas-, pero tienen problemas de *stock*, dan una fecha de terminación y no la cumplen, etcétera, "oblíguenlas" -entre comillas- a que reciban un proceso de asistencia técnica que permita que el Estado -en este caso, las intendencias- ahorre dinero, los ciudadanos tengan certeza con respecto a la fecha de terminación de las obras y las propias empresas tengan un margen de rentabilidad más alto.

Estas son las primeras consideraciones que quería hacer y estoy dispuesto a responder las preguntas que consideren pertinentes.

SEÑORA GALÁN (Lilián).- Creo que este proyecto al sector de la economía social y solidaria. No estamos hablando de una pequeña empresa como una panadería chiquita, de una familia, en un pueblo, sino de emprendimientos de la economía social y solidaria, que son industria nacional y dependen, muchas veces, de la protección del Estado y las compras públicas frente a empresas trasnacionales. Si no tuvieran este tipo de protección, no podrían competir. Es como darles un marco, porque pensamos que hay que proteger, precisamente, a la industria nacional, que tiene asimetrías muy grandes con respecto a las industrias trasnacionales, en todos los aspectos, y las compras públicas crean el ambiente para el desarrollo de esta industria nacional. Y no se trata de que a nosotros nos parezca que es así, sino que toda la literatura relativa al tema señala, precisamente, que las compras públicas favorecen el desarrollo de la industria nacional.

Entonces, esta no es una ley para las mipymes; no es, por ejemplo, para la panadería de un pueblo, sino para emprendimientos de economía social y solidaria, tal como se establece en sus primeros artículos. Hablamos de un sector que se ha desarrollado en el país y que, a veces, necesita alguna protección por parte del Estado -como también lo ha necesitado la industria en general en cualquier Estado-, de modo de enfrentarse a las industrias transnacionales en igualdad de condiciones.

El tema que estamos tratando acá hace a un sector de la economía que esta Comisión en particular -y creo que el Estado en general- quiere desarrollar porque genera mano de obra y también innovación, en el sentido de ir sorteando distintas dificultades en cuanto a la producción y demás. En esa tarea, en ese desarrollo, se va generando innovación nacional y desarrollo nacional. Por lo tanto, nos parece que es un sector de la economía al que debemos dar algunas ventajas con respecto a las empresas transnacionales.

Un ejemplo de ello son las compras de producción nacional por parte de los Ministerios del Interior y de Defensa Nacional. Me refiero a la producción de cerdos y pollos de pequeños productores familiares.

De manera que este es un sector que se está desarrollando gracias a las compras públicas. Nos parecía que teníamos que pensar en el sector de la economía social y solidaria, a fin de impulsar un desarrollo mayor, en el entendido de que es un sector importante de la industria nacional.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Agradezco los aportes del señor Mendive. Creo que, desde su lugar, desde su perspectiva, nos ayuda a tener presentes la experiencia y los aprendizajes en la materia.

En lo particular, nos importa mucho que un proyecto de este tipo -que, sin duda, tiene la mejor intención- no termine no logrando las soluciones que se pretende, sino generando daños colaterales; nos preocupa que, sin que esa sea la intención, el remedio termine siendo peor que la enfermedad.

Creo que los aportes brindados son muy valiosos; nos interesa mucho tener presentes todos estos casos, sobre todo, porque tenemos la convicción de que lo que puede ser un favor a un emprendimiento puede terminar resultando negativo. Por eso, siempre es importante tener presente cuáles son las demandas concretas de los nuevos emprendimientos. El señor Mendive hacía referencia a casos concretos.

Además, en estos tiempos, tenemos que insistir en el aprovechamiento de los incentivos, para que los emprendimientos puedan ser competitivos en el mediano y largo plazo.

También es importante tener presente las otras dimensiones en juego, como los consumidores. No hablamos solo del Estado. Recientemente, el Ministerio de Economía y Finanzas planteaba la necesidad de que el Estado pudiera usar de manera más eficiente y eficaz los recursos de todos. Pero también están en juego los derechos de los consumidores. Por eso, son tan importantes las certificaciones de calidad, así como las relativas al medio ambiente. ¡Vaya si ese es un aspecto importante! Si se van a dar incentivos económicos, esta es una oportunidad para plantear que también pueda haber incentivos por cumplir con la normativa medioambiental, que es un bien muy importante que está en juego.

Reitero mi agradecimiento al señor Mendive por sus aportes, que considero muy interesantes y valiosos.

SEÑOR MENDIVE (Rafael).- Con respecto a lo que señalaba la señora diputada Galán, suscribo totalmente el objetivo de la Comisión de proteger la industria nacional. Por eso decía que, si se trabajara un poco más el proyecto, se podría garantizar ese objetivo. Salvo que yo entienda mal lo que está planteado en el proyecto -podría ser-, lo que se establece es extensivo a cualquier cooperativa. Entonces, la cooperativa podría estar en competencia con otros productores nacionales, no transnacionales, y tan pequeños como ella. Una cosa es la protección específica de la industria nacional frente a las transnacionales -obviamente, ante capacidades tan distintas, hay que inclinar la balanza; la política pública debe beneficiar la industria nacional y al pequeño productor-, pero otra cosa es cuando ambas partes en competencia son pequeños productores y solo cambia la forma estatutaria del emprendimiento.

Por otro lado, existen dos instituciones que emiten los certificados. La Dinapyme los emite para todo el conjunto de mipymes, excepto en los casos de agricultura familiar y pesca artesanal, que competen al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

En nuestro caso, esa tarea la hacemos con tres personas; no hablamos de una burocracia importante. Hay una metodología, que en general funciona bien, para tratar de identificar que la empresa no forme parte de un grupo económico y no esté haciendo alguna trampita. Ofrecemos ese *métier*; esto se hace desde hace unos cuantos años. La ley plantea que otro organismo emita los certificados. En realidad, hay que tratar de evitar la duplicación.

En cuanto al componente nacional, como Dinapyme, no tenemos competencia en la materia. El Ministerio trabaja, básicamente, con la Dirección Nacional de Industrias. En muchos casos, en lo que respecta al componente nacional, el Ministerio de Economía y Finanzas, que es el que hoy emite las certificaciones, se apoya en la Cámara de Industrias del Uruguay, que es la que tiene las capacidades para determinar los porcentajes correspondientes. Entonces, si se pretendiera cargar a Inacoop con la emisión de esos certificados, habría que ver si cuenta con respaldo técnico adecuado o si hay que dotarlo de presupuesto para la contratación de los técnicos necesarios para hacer la certificación. Lo planteamos como una inquietud; no tenemos la respuesta.

Además, habría que ver si se puede diferenciar la protección frente al gran capital -particularmente, el gran capital extranjero-, de la protección ante un pequeño inversor nacional.

SEÑOR PLACERES (Daniel).- Agradezco la presencia del señor Mendive.

Hay que decir la verdad: el espacio de la Dirección Nacional de Industrias no ha funcionado en forma relevante con respecto a estas cosas. Inclusive, hemos tenido ejemplos de empresas cooperativas, autogestionadas, que se han encontrado con obstáculos cuando han querido importar maquinaria para desarrollar su trabajo. ¿Por qué? Por lo que decía el señor Mendive: la Cámara de Industrias del Uruguay incide mucho al respecto. Por eso, me parece bien el hecho de abrir el abanico, sin excluir ese ámbito, que fue establecido por la ley de inversiones. Cuando se define importar maquinaria externa, mayoritariamente -como bien dijo el señor Mendive-, se recurre a la Dirección Nacional de Industrias, la que consulta a la Cámara si ese bien se puede producir acá. Quizás, por falta de conocimiento de quienes están en esta tarea -quiero pensar así-, a veces, la respuesta se atrasa horas en Uruguay, dado que después de la Cámara de Industrias se consulta al área específica. Por ejemplo, si se trata de algún producto de metal, se plantea al sector de empresas del metal si esa mercadería que se pretende importar se fabrica acá o no. Muchas veces, no se fabrica. Ese mecanismo retrasa mucho la respuesta.

Me parece que lo que se establece en el proyecto amplía un poco más el abanico de opinión. Entiendo que el Inacoop- Fondes tiene gente capacitada técnicamente para realizar la tarea. Y si no la tiene, podría destinar parte de los fondos de que dispone para contratar a un especialista en la materia. Esto podría evitar las demoras. Esto sucede también con la gran industria, no solo con la mediana y pequeña; es complejo.

Agradezco al señor Mendive que haya mencionado el tema, porque ese tipo de cosas ha sucedido con emprendimientos importantes de cooperativistas, cuando necesitaron importar alguna maquinaria. Costaba mucho entender lo que pasaba.

Me parece que lo que abunda no daña y que esto ayudaría un poco más a presionar con respecto al tiempo en que se da la respuesta. Entonces, habría una opinión técnica que se solicitaría a la Dirección Nacional de Industrias y otra opinión enfocada desde otro ángulo; habría otra institución para verificar y acelerar la respuesta.

SEÑORA GALÁN (Lilián).- Me quedé pensando en los emprendimientos a los que refiere este proyecto.

El artículo 5º del proyecto define el sector de la economía social y solidaria. Más adelante, en el artículo 6º, hay una clasificación de los emprendimientos. Estamos hablando de micro, pequeños y medianos emprendimientos que hacen a la economía social, diferentes a una mipyme. No estamos hablando del panadero que abastece a dos escuelas, que fue el ejemplo que se mencionó acá. Estamos hablando de compras públicas al Estado, es decir, de compras de mayor envergadura. Por eso decíamos que se favorece la industria nacional en lo que refiere a la generación de innovación y de empleo nacional, con un encadenamiento hacia atrás y hacia delante. Eso es lo que genera la economía social y solidaria: un encadenamiento de las compras hacia atrás -es decir, hacia las materias primas- y hacia delante, en tanto genera sectores de distribución y comercialización.

Me parece muy importante lo que señalaba el señor diputado Goñi en lo que refiere a la contemplación del medio ambiente. Hay mucha literatura al respecto. El año pasado estuvo en nuestro país un académico internacional que nos habló de lo que representa la economía social en cuanto a la generación de innovación. Él decía que se va aprendiendo en el hacer, en el usar y en el interactuar; así se va generando mayor innovación y desarrollo. Todos estos conceptos son los que tratamos de considerar en la elaboración de este proyecto de ley, porque queremos favorecer a un sector específico de la economía, no a todas las mipymes,

sino a la economía social y solidaria, que es algo diferente a un pequeño emprendimiento. Por ejemplo, la panadería del barrio no forma parte de la economía social y solidaria, y con este proyecto de ley no pretendemos favorecer a ese sector de la economía. Precisamente por ello, en los primeros artículos de la iniciativa se define el sector de la economía al que se apunta, que -insisto- no es el de cualquier pequeña industria del interior o de la capital. Estamos apuntando a un amplio sector de la economía y pretendemos darle oportunidades de crecer en función de que se lo favorezca con las compras públicas. Indudablemente, el volumen de compras públicas puede favorecer a este sector que, de otro modo, no podría competir en igualdad de condiciones con otros emprendimientos transnacionales o de la gran industria nacional.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- Lo expresado por la señora diputada me representa; por lo tanto, no voy a hacer uso de la palabra.

SEÑOR MENDIVE (Rafael).- Entiendo lo que plantea la señora diputada y hago una sugerencia, para que el proyecto pueda plasmar la intención manifestada: que se vincule la normativa con la compra mínima de un volumen equis. Tal como está redactado ahora el proyecto, obliga a cualquier administración pública, cualquiera sea la modalidad de compra -compra directa, licitación, etcétera-, a que el 30% se adquiera a emprendimientos de la economía social y solidaria.

Cuando hablamos de compras muy pequeñas, no se protege de la interferencia de la gran empresa o de la empresa transnacional, sino de la de otras empresas pequeñas, y no es esa la intención; el objetivo es proteger de la gran empresa. Eso podría lograrse vinculando los alcances de la ley a compras mínimas por equis montos. Es solo una sugerencia.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Quiero dejar una constancia.

Me quedó muy clara la exposición del señor Mendive, que tiene que ver con el manejo de escalas. Comparto que hay emprendimientos pequeños, que no necesariamente tienen que ver con la economía social y solidaria, que podrían quedar en desventaja y hasta correrían el riesgo de ser expulsados del mercado, si se estableciera la preferencia específica a emprendimientos que también son pequeños, pero tienen que ver con la economía social y solidaria.

Se puso como ejemplo la compra de panes -que no hacen directamente las escuelas, sino la ANEP, a través de los procedimientos de compra del Estado- que, obviamente, es una compra pública. Si un panadero provee de panes a determinadas escuelas, eso está dentro del sistema de compras públicas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del señor Mendive.

SEÑOR MENDIVE (Rafael).- Muchas gracias a ustedes.

(Se retira de sala el señor Rafael Mendive, director de Dinapyme)

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Todas las comparecencias han sido de gran utilidad para el abordaje de este tema.

Planteo que se invite también a la Cámara de Industrias del Uruguay y a la Cámara Nacional de Comercio y Servicios.

SEÑOR PRESIDENTE.- Informo que la ANDE solicitó no concurrir en el día de hoy.

Propongo que nos reunamos en sesión extraordinaria el lunes 11 de setiembre, a la hora 14, para recibir a la ANDE, a la Cámara de Industrias del Uruguay y a la Cámara Nacional de Comercio y Servicios.

(Apoyados)

——Entonces, nos reuniremos el próximo lunes, a la hora 14, para recibir a las delegaciones mencionadas.

Se levanta la reunión.